Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5737

09. 10. 96

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

A. Zielsetzung

Anpassung des Zollverwaltungsgesetzes an das seit der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 deutlich erhöhte Erfordernis, den grenzüberschreitenden Warenverkehr effektiver zu überwachen; intensivere Bekämpfung von Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften.

B. Lösung

Verbesserung der Kontrollbefugnisse der Zollbediensteten innerhalb und außerhalb des grenznahen Raums; Vereinfachung der Ahndung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen Zollvorschriften im grenzüberschreitenden Reiseverkehr; Überarbeitung der Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen der Zollverwaltung und den am öffentlichen Warenumschlag beteiligten Unternehmen hinsichtlich der Inanspruchnahme von betrieblichen Einrichtungen und Leistungen durch die Zollverwaltung.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (432) – 522 01 – Zo 203/96

Bonn, den 9. Oktober 1996

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 702. Sitzung am 27. September 1996 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwuf keine Einwendungen zu erheben.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Zollverwaltungsgesetzes

Das Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125), geändert durch Artikel 6 Abs. 60 des Gesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378), wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „die Deutsche Bundespost POSTDIENST" durch die Wörter „die Deutsche Post AG" ersetzt.
   b) In Absatz 2 werden die Wörter „Die Deutsche Bundespost POSTDIENST" durch die Wörter „Die Deutsche Post AG" ersetzt.
2. § 9 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 werden nach den Wörtern „auf dem Betriebsgelände" die Wörter „oder auf einem Beförderungsmittel" eingefügt.
   b) In Absatz 2 wird nach Satz 3 folgender Satz angefügt:

      „Liegt der marktübliche Preis unter den Selbstkosten, wird dieser vergütet."
   c) In Absatz 3 wird nach Satz 2 folgender Satz angefügt:

      „Absatz 2 Satz 4 gilt entsprechend."
   d) Absatz 4 wird wie folgt gefaßt:

      „(4) Für die von der Zollverwaltung zu zahlende Vergütung kann eine Pauschale vereinbart werden. In allen anderen Fällen hat die Abrechnung der nach den vorstehenen Absätzen verlangten Vergütung in nachprüfbarer Weise zu erfolgen. Zur Überprüfung hat das Unternehmen der Zollverwaltung auf Verlangen die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen."
   e) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz eingefügt:

      „(4 a) Das Unternehmen hat
      1. den Zollbediensteten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben den Zutritt zu den in Absatz 2 genannten Einrichtungen und Beförderungsmitteln unentgeltlich zu gestatten,
      2. sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben unentgeltlich zu befördern,
      3. den für die Wahrnehmung der Aufgaben zuständigen Zolldienststellen Fahr- und Flugpläne sowie die tatsächlichen Verkehrsbewegungen rechtzeitig und unentgeltlich mitzuteilen."
3. § 10 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

      „(1) Unschadet der §§ 209 bis 211 der Abgabenordnung können die Bediensteten der Zollverwaltung zur Durchführung der in § 1 genannten Aufgaben im grenznahen Raum (§ 14 Abs. 1) Personen und Beförderungsmittel anhalten. Die zum Anhalten aufgeforderte Person hat auf Verlangen der Zollbediensteten stehenzubleiben und sich auszuweisen. Führer von Beförderungsmitteln haben auf Verlangen zu halten und die Beförderungspapiere vorzulegen. Sie haben den Zollbediensteten auf Verlangen auch zu ermöglichen, an Bord und von Bord zu gelangen. Gepäck, Beförderungsmittel und ihre Ladung können zur Feststellung der Einhaltung der Zollvorschriften an Ort und Stelle oder einem anderen geeigneten Ort geprüft werden. Die von der Prüfung Betroffenen haben auf Verlangen die Herkunft der Waren anzugeben, die Entnahme von unentgeltlichen Proben zu dulden und die nach den Umständen erforderliche Hilfe zu leisten."
   b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

      „(2) Für örtlich und zeitlich begrenzte Kontrollen außerhalb des grenznahen Raums gilt Absatz 1, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß Waren, die der zollamtlichen Überwachung nach dem gemeinschaftlichen Zollrecht oder diesem Gesetz unterliegen, von Personen oder in Beförderungsmitteln mitgeführt werden."
   c) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

      „(3) Personen können bei Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, daß sie vorschriftswidrig Waren mitführen, die der zollamtlichen Überwachung auf Grund des Zollkodex oder dieses Gesetzes unterliegen, angehalten und an einem hierfür geeigneten Ort körperlich durchsucht werden. Kann die körperliche Durchsuchung das Schamgefühl verletzen, so wird sie einer oder einem Zollbediensteten gleichen Geschlechts übertragen. Bestehen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür, daß die angehaltenen Personen Waffen in oder unter ihrer Kleidung verborgen halten, können sie an Ort und Stelle durchsucht werden."
4. In § 14 Abs. 4 Satz 1 werden die Wörter „, wenn dort Nichtgemeinschaftswaren befördert werden" gestrichen.

5. Dem § 18 werden die folgenden Sätze angefügt:

   „Der Amtsplatz der Zollstelle darf nur zum Zwecke der Durchführung und nur für die Dauer zollamtlicher Maßnahmen benutzt werden. Gleiches gilt für die zur Vornahme der vorgenannten Maßnahmen besonders gekennzeichneten Plätze."

6. § 19 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Satz 3 wird das Wort „andere" gestrichen.

   b) In Absatz 2 werden nach den Wörtern „genannten Verwaltungen" die Wörter „und Unternehmen" eingefügt.

7. § 28 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

   „(2) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung internationale Zollübereinkommen oder -übereinkünfte, welche die vorübergehende Verwendung bestimmter Beförderungsmittel, die Beförderung von Waren unter Zollverschluß, andere Zollverfahren oder die Harmonisierung und Vereinfachung von Zollförmlichkeiten betreffen, in Kraft zu setzen."

8. § 29 Abs. 1 Nr. 1 wird wie folgt geändert:

   a) In Buchstabe b wird das Wort „Bordverpflegung" durch das Wort „Bordbedarf" ersetzt.

   b) Der Buchstabe d wird wie folgt gefaßt:

      „d) für Waren im persönlichen Gepäck von Reisenden, die zum persönlichen Ge- oder -verbrauch von ihnen oder den Angehörigen ihres Haushalts oder als Geschenk bestimmt sind,".

9. In der Überschrift zu Teil IX werden die Wörter „Zollstraftaten und Zollordnungswidrigkeiten" durch die Wörter „Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten" ersetzt.

10. § 31 wird wie folgt geändert:

    a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

       aa) Nummer 4 wird wie folgt gefaßt:

          „4. entgegen § 10 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 3 oder Satz 4 nicht oder nicht rechtzeitig hält, ein Beförderungspapier nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt oder einem Zollbediensteten nicht oder nicht rechtzeitig ermöglicht, an Bord oder von Bord zu gelangen, oder".

       bb) Nach Nummer 4 wird folgende neue Nummer 5 eingefügt:

          „5. entgegen § 10 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 6 eine Angabe nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht oder die Entnahme von unentgeltlichen Proben nicht duldet."

    b) Nach Absatz 1 wird eingefügt:

       „(1a) Ordnungswidrig im Sinne des § 382 Abs. 1 Nr. 2 der Abgabenordnung handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 18 Satz 2 oder Satz 3 den Amtsplatz oder einen besonders gekennzeichneten Platz benutzt."

    c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

       aa) Die Angabe „§ 382 Abs. 1 Nr. 2 der Abgabenordnung" wird durch die Angabe „§ 382 Abs. 1 Nr. 3 der Abgabenordnung" ersetzt.

       bb) Nummer 2 wird wie folgt gefaßt:

          „2. entgegen § 10 Abs. 1 Satz 3 oder Satz 4 nicht oder nicht rechtzeitig hält, ein Beförderungspapier nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt oder einem Zollbediensteten nicht oder nicht rechtzeitig ermöglicht, an Bord oder von Bord zu gelangen,".

       cc) Nach Nummer 2 wird eingefügt:

          „2a. entgegen § 10 Abs. 1 Satz 6 eine Angabe nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht reichtzeitig macht oder die Entnahme von unentgeltlichen Proben nicht duldet,".

11. § 32 wird wie folgt geändert:

    a) In der Überschrift werden das Wort „Zollstraftaten" durch das Wort „Steuerstraftaten" und das Wort „Zollordnungswidrigkeiten" durch das Wort „Steuerordnungswidrigkeiten" ersetzt.

    b) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

       „(1) Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten (§§ 369, 377 der Abgabenordnung), die im grenzüberschreitenden Reiseverkehr im Zusammenhang mit der Durchführung eines Zollverfahrens begangen werden, werden als solche nicht verfolgt, wenn sich die Tat auf Waren bezieht, die weder zum Handel noch zur gewerblichen Verwendung bestimmt sind, und der verkürzte Einfuhrabgabenbetrag 250 Deutsche Mark nicht übersteigt."

    c) In Absatz 2 Nr. 2 wird das Wort „Zollstraftat" durch das Wort „Steuerstraftat" ersetzt.

    d) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

       „(3) Liegt eine Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit im Sinne von Absatz 1 vor, kann in den Fällen einer Nichtverfolgung nach Absatz 1 oder einer Einstellung nach § 398 der Abgabenordnung ein Zuschlag bis zur Höhe der Einfuhrabgaben, höchstens jedoch bis zu 300 Deutsche Mark erhoben werden."

12. a) In § 2 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1, § 4 Abs. 2 Satz 1, § 6 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 Satz 1, Abs. 6 Satz 1, Abs. 7 Satz 1 und Abs. 8, § 14 Abs. 3 Satz 1 und 2 und Abs. 4 Satz 1, § 17 Abs. 3, § 19 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 2, §§ 23, 25 Abs. 2, § 26 Abs. 1 und 2, § 27 Abs. 1 Satz 1, § 28 Abs. 1, § 29 Abs. 1 und 2 sowie § 30 werden jeweils die Wörter „Der Bundesminister der Finanzen" durch die Wörter „Das Bundesministerium der Finanzen" ersetzt.

    b) In § 4 Abs. 2 Satz 2 wird das Wort „Er" durch das Wort „Es" ersetzt.

c) In § 6 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 7 Satz 1 wird jeweils das Wort „Bundesminister" durch das Wort „Bundesministerium" ersetzt.

Artikel 2

Aufhebung des Abschöpfungserhebungsgesetzes

Das Abschöpfungserhebungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 613-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. September 1980 (BGBl. I S. 1695), wird aufgehoben.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Finanzielle Auswirkungen: Keine

Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau und insbesondere das Verbraucherpreisniveau entstehen nicht.

Allgemeines

Das Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) stellt eine Rechtsgrundlage für die Arbeit der Zollverwaltung nach Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes (Artikel 7a EGV) und der Harmonisierung des Zollrechts durch die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften vom 12. Oktober 1992 (ABl. der EG Nr. L 302/1 vom 19. Oktober 1992, berichtigt im ABl. der EG Nr. L 79/84 vom 1. April 1993) dar. Das Gesetz legt die Aufgaben der Zollverwaltung fest und regelt die zur Durchführung dieser Aufgaben erforderlichen Befugnisse.

Seit Inkrafttreten des ZollVG am 1. Januar 1993 ist es in verschiedener Hinsicht notwendig geworden, einzelne Vorschriften zu überarbeiten oder zu ergänzen. Im wesentlichen sind Gegenstand des vorliegenden Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des ZollVG Verbesserungen der Kontrollbefugnisse der Zollbediensteten innerhalb und außerhalb des grenznahen Raums (Artikel 1 Nr. 3 und 4 des Entwurfs) sowie Vereinfachungen der Ahndung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen Zollvorschriften im grenzüberschreitenden Reiseverkehr (Artikel 1 Nr. 11 des Entwurfs).

Im einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 5)

Redaktionelle Änderung

Zu Nummer 2 (§ 9)

Zollbedienstete sind nicht nur auf den in Absatz 1 genannten Betriebsgeländen der betreffenden Unternehmen tätig, sondern auch in oder auf Beförderungsmitteln derselben (z. B. in Zügen der Deutschen Bahn AG); die Regelung ist entsprechend zu ergänzen.

Die Unternehmen können für ihre in Absatz 2 und 3 genannten Leistungen grundsätzlich von der Zollverwaltung die Vergütung ihrer Selbstkosten verlangen. Nach der Neuregelung des Absatz 2 Satz 4 soll jedoch künftig nur die Vergütung des marktüblichen Preises verlangt werden können, wenn dieser unter den Selbstkosten liegt.

Absatz 4 Satz 2 und 3 (neu) legt Abrechnungsmodalitäten für den Fall fest, daß eine Pauschale nicht vereinbart worden ist. In Absatz 4a (neu) werden diejenigen Pflichten bestimmt, die die Unternehmen zur Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung der Zollstellen unentgeltlich zu erfüllen haben (Gestattung des Zutritts, Beförderung, Mitteilung der Fahr- und Flugpläne).

Zu Nummer 3 (§ 10)

Allgemeines

Nach § 1 wird der Wahrverkehr über die Grenze des Zollgebiets der Europäischen Gemeinschaften und über die Freizonengrenzen zollamtlich überwacht. Die Überwachung sichert insbesondere die Erhebung der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben sowie die Einhaltung des Zollrechts. Einfuhr- und Ausfuhrabgaben in diesem Sinne sind die im Zollkodex geregelten Abgaben (Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung), die nationale Einfuhrumsatzsteuer und die anderen für eingeführte Waren zu erhebenden (besonderen) Verbrauchsteuern (Biersteuer, Branntweinsteuer, Kaffeesteuer, Mineralölsteuer, Schaumweinsteuer, Tabaksteuer).

Da die besonderen Verbrauchsteuern noch einzelstaatlich geregelt sind, muß zudem der Verkehr mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren über die Grenze des deutschen Verbrauchsteuererhebungsgebietes zollamtlich überwacht werden.

Darüber hinaus sichert die zollamtliche Überwachung die Einhaltung der gemeinschaftlichen und nationalen Vorschriften, die das Verbringen von Waren in den, durch den und aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes verbieten oder beschränken (Verbote und Beschränkungen).

Dabei erstreckt sich die Überwachung der im gemeinschaftlichen Zollkodex geregelten – z. T. unbefristeten – Zollverfahren (z. B. Zollagerverfahren, aktive Veredelung, Versandverfahren) und anderer zollrechtlicher Bestimmungen (z. B. Freizonen) in räumlicher wie in zeitlicher Hinsicht weit über den Verbringungsvorgang und die zollamtliche Warenerfassung hinaus. So werden in allen Teilen Deutschlands insgesamt ca. 5 000 private Zollager betrieben, in denen grundsätzlich unbefristet Nichtgemeinschaftswaren und zudem bestimmte Gemeinschaftswaren unter zollamtlicher Überwachung gelagert werden. Ferner werden im Rahmen von zollamtlich überwachten gemeinschaftlichen Versandverfahren jährlich ungefähr 10 Millionen unverzollte und unversteuerte Warensendungen in und durch Deutschland befördert. Auch das Verbringen sowohl von Nichtgemeinschaftswaren als auch von Gemeinschaftswaren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft unterliegt im Rahmen der Wiederausfuhr bzw. der

Ausfuhr der zollamtlichen Überwachung. Hierbei beginnt im Hinblick auf das in Artikel 161 Zollkodex geregelte zweistufige Ausfuhrverfahren die Überwachungstätigkeit der Zollverwaltung grundsätzlich bereits im Inland am Sitz des Ausführers oder am Ort des Verpackens oder der Verladung der Waren. Die im modernen Wirtschaftskreislauf stark ausgeprägte Modalität von Waren (z. B. bei „just-in-time"-Lieferungen) erschwert die zollamtliche Überwachung.

Seit Anwendung des ZollVG im Rahmen der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes ist es aus verschiedenen Gründen (insbesondere wegen des Wegfalls der Kontrollen an den EU-Binnengrenzen und des erheblich zunehmenden Warenaustauschs mit den osteuropäischen Staaten) dringend notwendig geworden, die zollamtliche Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs wesentlich zu intensivieren. Die Zahl der Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften hat dramatische Ausmaße angenommen.

Besonders bedrohlich gestaltet sich der Anstieg der Zuwiderhandlungen im Bereich der gewerblichen zollrechtlichen Versandverfahren. Hier muß der Betrag der seit Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes am 1. Januar 1993 in Deutschland hinterzogenen nationalen und gemeinschaftlichen Einfuhrabgaben auf mindestens 1 Milliarde DM geschätzt werden. Die Dunkelziffer der mittels Fälschung der zollamtlichen Erledigungsbestätigungen nur formell abgeschlossenen Versandverfahren ist dabei nicht berücksichtigt.

Es liegen zudem konkrete Erkenntnisse darüber vor, daß die Zahl der bewußt unrichtigen Warenanmeldungen im Bereich der Versandverfahren noch weiter ansteigt.

So beklagt der Rat der Europäischen Union (Entschließung vom 23. November 1995, 95/C 327/02) unter Bezugnahme auf eine Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 29. März 1995 (KOM [95] 108 endg.) den bedeutenden Umfang der betrügerischen Praktiken im Zusammenhang mit Versandverfahren, die insbesondere bei sensiblen Waren zum vorrangigen Betätigungsfeld großer krimineller Organisationen geworden seien.

Der Rat betont, daß diese Entwicklung nicht nur zu spürbaren Verlusten bei den Einnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, sondern auch zu schwerwiegenden wirtschaftlichen Schäden aufgrund des unlauteren Wettbewerbs infolge des betrügerischen Verbringens auf den Markt unter Umgehung der Gemeinschaftsregelungen führe.

Ebenso bemängelt das Europäische Parlament (Ausschuß für Haushaltskontrolle, Entwurf des Berichts über die Verwaltung der Eigenmittel vom 1. Juni 1995 – PE 213.380 –), daß die Ermittlungstätigkeiten und die Bekämpfung von Betrügereien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts sich derzeit als äußerst unzureichend darstellten. Es fordert daher, unverzüglich Maßnahmen für einen umfassenden Schutz der finanziellen Interessen der EU einschließlich der Verbesserung und Vereinheitlichung der Kontrollbefugnisse in den Mitgliedstaaten zu ergreifen.

Angesichts dieser Situation hat das Europäische Parlament in der Plenartagung vom 11. bis 15. Dezember 1995 die Einsetzung eines nicht ständigen Untersuchungsausschusses beschlossen, der binnen Jahresfrist einen Bericht über Verstöße und Mißstände auf dem Gebiet des gemeinschaftlichen Versandverfahrens vorzulegen hat.

Auch in anderen Bereichen des Zollrechts einschließlich der Vorschriften über Verbote und Beschränkungen werden in ähnlichem Umfang und mit gleicher krimineller Energie wie im Versandbereich Zuwiderhandlungen begangen. Das gilt namentlich für das illegale Verbringen von Betäubungsmitteln nach Deutschland.

§ 10 Abs. 1 und 2 regelt wichtige Befugnisse, die zur Durchführung der zollamtlichen Überwachung innerhalb (Absatz 1) und außerhalb (Absatz 2) des grenznahen Raums erforderlich sind; Absatz 3 enthält eine ergänzende restriktive Regelung für die körperliche Durchsuchung von Personen. Die Absätze 1 und 2 regeln im wesentlichen die Befugnis, Personen und Beförderungsmittel anzuhalten sowie das Gepäck von Personen und Beförderungsmittel einschließlich ihrer Ladungen zu überprüfen.

Die allgemeinen Befugnisse der Zollbehörden als Finanzbehörden im Rahmen der Steueraufsicht (§§ 209 bis 211 der Abgabenordnung) sind in Fortführung der §§ 71 Abs. 4, 73 Abs. 1 des früheren Zollgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 1970 (BGBl. I S. 529) neben den Befugnissen nach § 10 (s. Abs. 1 S. 1) anwendbar.

Sehr erschwerend wirkt sich für eine effiziente und effektive Zollkontrolle die derzeitige Fassung des § 10 Abs. 2 aus, wonach Kontrollen außerhalb des drittlandbezogenen grenznahen Raums (das ist in der Regel ein 30 km breiter Streifen entlang der Drittlandsgrenze) nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für eine vorschriftswidrige Warenbewegung im Einzelfall zulässig sind. Diese Rechtslage beeinträchtigt wesentlich zum Beispiel die Aufgabenerfüllung der nach Schaffung des Europäischen Binnenmarktes flächendeckend bei allen Oberfinanzdirektionen eingeführten Mobilen Kontrollgruppen. Die vorgesehene Neufassung des § 10 trägt dem dringenden Erfordernis nach spürbarer Verbesserung der zollamtlichen Überwachung angemessen Rechnung.

Zu Absatz 1

Absatz 1, der die Kontrollbefugnisse der Zollbediensteten im drittlandsbezogenen grenznahen Raum regelt, wird in den Sätzen 3 und 6 um Pflichten zur Vorlage von Beförderungspapieren, zur Angabe der Herkunft der mitgeführten Waren sowie zur Duldung der Entnahme von unentgeltlichen Proben ergänzt. Diese Neuregelung ist – ebenso wie im steuerlichen Kontrollbereich der Abgabenordnung – unentbehrlich für die wirksame Durchführung der zollamtlichen Überwachung.

Zu Absatz 2

Absatz 2 legt die Voraussetzungen fest, unter denen Zollbedienstete außerhalb des drittlandsbezogenen

grenznahen Raums Kontrollen i. S. von Absatz 1 durchführen dürfen. Das danach z. Zt. bestehende verdachtsabhängige Kontrollrecht kann in der Praxis nur in einem außerordentlich begrenzten Umfang ausgeübt werden. In aller Regel liegen den Zollstellen nur allgemeine Erkenntnisse über Zuwiderhandlungen vor, die nicht konkret genug sind, um den jetzigen zu strengen Anforderungen für Kontrollen nach Absatz 2 zu genügen.

Dem mit dem zunehmenden Warenverkehr sowohl über die Drittlandsgrenzen als auch über die EU-Binnengrenzen verbundenen erheblichen Anstieg von Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften – und zwar auch außerhalb des grenznahen Raumes – kann auf der Grundlage der derzeitigen engen Kontrollrechte nach Absatz 2 nicht annähernd wirksam begegnet werden. Die Mobilen Kontrollgruppen können die ihnen obliegenden Aufgaben vielmehr nur dann effektiv erfüllen, wenn die allgemeinen Erkenntnisse der Zollstellen nicht noch in jedem Einzelfall durch spezifische Ermittlungen konkretisiert werden müssen, sondern zu zeitnahen, überraschenden Kontrollen berechtigen.

Es kommt hinzu, daß die sich abzeichnende Ost- und Süderweiterung der Europäischen Union die Problematik der Zuwiderhandlungen noch weiter verschärfen wird.

Der Zollkodex geht davon aus, daß die Zollverwaltungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten jederzeit und überall in dem Teil des gemeinschaftlichen Zollgebiets, auf den sich ihre jeweilige nationale Zuständigkeit bezieht, alle im Zollrecht vorgesehenen Kontrollen vornehmen dürfen, um die Einhaltung der Zollvorschriften sicherzustellen (Artikel 4 Nr. 13, Artikel 13, 37, 59 Abs. 2, 183 Zollkodex i. V. m. z. B. Artikel 350 Abs. 2 der Durchführungsverordnung zum Zollkodex).

Die gemeinschaftlich geregelte zollamtliche Überwachung ist dabei nicht vom Vorliegen konkreter Verdachtsmomente abhängig.

In diesem Zusammenhang ist auch Artikel 209a EG-Vertrag von großer Bedeutung. Diese durch den Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag, BGBl. 1992 II S. 1253 [1280]) eingeführte Regelung verpflichtet die Mitgliedstaaten, zur Bekämpfung von Betrügereien (worunter jede schuldhafte Verletzung von gemeinschaftlichen oder nationalen Rechtsvorschriften zulasten des Gemeinschaftshaushalts zu verstehen ist [Grabitz/Hilf „Kommentar zur Europäischen Union", Stand Mai 1995, Artikel 209a Rz. 3]), die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten – hierzu zählt auch die Erhebung und Abführung von Eigenmitteln der Europäischen Union einschließlich Zoll –, die gleichen Maßnahmen zu treffen wie zum Schutz nationaler finanzieller Interessen.

Dies begründet die Verpflichtung, die Voraussetzungen für Zollkontrollen nach diesem Gesetze nicht enger zu fassen, als dies für Kontrollen im Verbrauchsteuersektor vorgesehen ist.

So setzt das steuerrechtliche Kontrollrecht nach § 210 Abs. 3 der Abgabenordnung keine konkreten Anhaltspunkte für Zuwiderhandlungen voraus.

Um den vorstehenden Erfordernissen gerecht zu werden, sieht der Entwurf in Absatz 2 folgende Erleichterung für die Kontrolltätigkeit der Zollverwaltung außerhalb des grenznahen Raumes vor: Die Zollstellen dürfen künftig dort, wo nach ihren Erkenntnissen Nichtgemeinschafts- und/oder andere überwachungsbedürftige Waren von Personen oder in Beförderungsmitteln mitgeführt werden, die in § 10 Abs. 1 festgelegten Kontrollen durchführen, ohne daß im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften vorliegen müssen. Ein Grund zur Annahme eines überwachungsbedürftigen Sachverhalts im Sinne der Neuregelung ist danach gegeben, wenn nach den Erfahrungen der Zollverwaltung oder aufgrund entsprechender Hinweise an bestimmten Verkehrswegen oder anderen Orten oder bei bestimmten Personengruppen in verstärktem Maße mit einem zollamtlich überwachungsbedürftigen Sachverhalt (insbesondere mit Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften) zu rechnen ist. Andererseits wird entsprechend § 210 Abs. 3 Satz 1 der Abgabenordnung nunmehr ausdrücklich bestimmt, daß diese Kontrollmaßnahmen nur von örtlich und zeitlich begrenzter Natur sein dürfen.

Die Neufassung weist eine weitere Änderung auf:

Das außerhalb des grenznahen Raums geltende Kontrollrecht knüpft nicht wie bisher an das Vorliegen einer pflichtwidrigen Warenbewegung, sondern – wie vom Zollkodex vorgegeben – an die Existenz eines nach dem gemeinschaftlichen oder nationalen Zollrecht prüfungsbedürftigen Sachverhalts.

Damit erweitert die Neufassung das Kontrollrecht auf alle zollamtlich zu überwachenden Sachverhalte.

Zu Absatz 3

Im Hinblick auf die mit einer körperlichen Durchsuchung verbundene erhebliche Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen müssen insoweit – wie bisher – zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, daß vorschriftswidrig Waren mitgeführt werden.

Der neue Satz 2, nach dem die körperliche Durchsuchung einer Person, die das Schamgefühl verletzen kann, einer Person gleichen Geschlechts zu übertragen ist, lehnt sich an § 81d Abs. 1 Satz 1 StPO an. Der bisherige Satz 2 wird Satz 3 mit der Modifizierung, daß das Recht zum Abtasten nach Waffen im Interesse einer wirksamen Eigensicherung der Zollbediensteten zum Durchsuchungsrecht erweitert wird.

Zu Nummer 4 (§ 14 Abs. 4)

Die bisherige in Satz 1 für eine Ausdehnung der Grenzaufsicht auf die aufgeführten Gebiete vorgesehene Voraussetzung, daß dort Nichtgemeinschaftswaren befördert werden, ist mit dem gemeinschaftlichen Zollrecht nicht vereinbar. Denn nach Artikel 37 Zollkodex unterliegen alle Waren, die in das Zollge-

biet der Gemeinschaft verbracht werden, ungeachtet ihres Zollstatus vom Zeitpunkt des Verbringens an der zollamtlichen Überwachung. Die bisherige in Satz 1 vorgesehene Beschränkung auf Nichtgemeinschaftswaren ist somit zu streichen.

Zu Nummer 5 (§ 18)

Derzeitig regelt § 18 lediglich die Bekanntgabe der Amtsplätze, enthält jedoch keine Aussage zu deren bestimmungsgemäßer Nutzung. Die Regelung wird aus organisatorischen Gründen dahingehend ergänzt, daß die für die Zollabfertigung benötigten Flächen von den Zollbeteiligten nur in dem Maße in Anspruch genommen werden dürfen, das für die Durchführung zollamtlicher Maßnahmen erforderlich ist.

Zu Nummer 6 (§ 19)

Redaktionelle Änderungen infolge Artikel 6 des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahn-Neuordnungsgesetz) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2405).

Zu Nummer 7 (§ 28 Abs. 2)

Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragspartei mehrerer internationaler Zollübereinkommen und -übereinkünfte. Diese Verträge wurden in der Vergangenheit zum Teil durch Rechtsverordnungen in deutsches Recht umgesetzt, die auf § 78 Abs. 1 des inzwischen außer Kraft getretenen Zollgesetzes gestützt waren. Demgegenüber ermächtigt § 28 Abs. 2 ZollVG lediglich Änderungen der genannten internationalen Zollübereinkommen und -übereinkünfte durch Rechtsverordnung in Kraft zu setzen.

Nach Artikel 59 Abs. 2 S. 1 GG dürfen jedoch internationale Verträge durch Rechtsverordnung in Kraft gesetzt werden, wenn es sich dabei um sog. normative Verwaltungsabkommen, d. h. um Verträge handelt, deren Bestimmungen nur mit den Mitteln des Verwaltungsrechts ohne Gesetz durchgeführt werden können und die zudem nicht die politischen Beziehungen des Bundes regeln. Im Interesse einer einfachen und schnellen Umsetzung von internationalen Zollübereinkommen und -übereinkünften wird eine entsprechende Ermächtigung aufgenommen.

Zu Nummer 8 (§ 29)

Zu Absatz 1 Nr. 1 b

Der in dieser Vorschrift bisher verwendete Begriff „Bordverpflegung" für Schiffe, Luftfahrzeuge und internationale Züge ist im Hinblick auf Artikel 139 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 918/83 (Zollbefreiungsverordnung), der u. a. auch Ausrüstungsgegenstände und Betriebsstoffe umfaßt, zu eng. Die deutsche Fassung des Entwurfs für eine Neufassung der vorgenannten Verordnung, die derzeit in der zuständigen Arbeitsgruppe beim Rat der Europäischen Union verhandelt wird, sieht in dem inhaltlich unveränderten neuen Artikel 122 die Bezeichnung „Bordbedarf" vor. Hierunter fallen nach einhelliger Auffassung der EG-Kommission und der Mitgliedstaaten neben Vorräten zur Verpflegung auch andere Vorräte des Schiffes einschl. Betriebsstoffe sowie Ausrüstungsgegenstände.

Zu Absatz 1 Nr. 1 d

Mit der Neufassung des Buchstaben b entfällt die Notwendigkeit, die Betriebsstoffe für Schienenfahrzeuge in einer selbständigen Befreiungsermächtigung zu regeln. In Anlehnung an § 24 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b und c des inzwischen außer Kraft getretenen Zollgesetzes wird neu in das ZollVG eine Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Reisefreimengen aufgenommen. Obwohl es sich hierbei um eine in der EG-Zollbefreiungsverordnung geregelte außertarifliche Zollbefreiung handelt, ist eine Ermächtigung zum Erlaß einer nationalen Verordnung erforderlich, da durch Artikel 45–49 der genannten EG-Verordnung die EU-Mitgliedstaaten befugt werden, in einem bestimmten Umfang auf nationaler Ebene ergänzende Regelungen zu treffen.

Zu Nummer 9 (Überschrift des Teils IX)

Siehe die Begründung zu Nummer 12.

Zu Nummer 10 (§ 31)

Zu Absatz 1

Die Änderung in Absatz 1 Nr. 4 und der neue Ordnungswidrigkeitstatbestand unter Nummer 5 dienen der Durchsetzung der in § 10 Abs. 1 neu aufgenommenen Pflichten.

Zu Absatz 1 a

Redaktionelle Änderung im Hinblick auf die Neufassung des § 382 Abs. 1 der Abgabenordnung durch Artikel 4 Nr. 16 des Gesetzes vom 24. Juni 1994 (BGBl. I S. 1395, 1402) sowie Aufnahme eines neuen Ordnungswidrigkeitstatbestands zur Durchsetzung der erweiterten Regelung des § 18.

Zu Absatz 2

Redaktionelle Änderung im Hinblick auf die Neufassung des § 382 Abs. 1 der Abgabenordnung durch das vorstehend bezeichnete Gesetz vom 24. Juni 1994 und die Neufassung des § 382 Abs. 1 Nr. 3 der Abgabenordnung durch Artikel 26 Nr. 8 des Jahressteuergesetzes 1996 vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I S. 1250, 1406) sowie Änderung der Nummer 2 und Aufnahme eines neuen Ordnungswidrigkeitstatbestands zur Durchsetzung der in § 10 Abs. 1 neu aufgenommenen Pflichten. Hierdurch bedingt ändern sich die bisherigen Nummern 3 bis 6.

Zu Nummer 11 (§ 32)

Allgemeines

Die bisherige Begrenzung der §§ 31 und 32 auf „Zoll"-Straftaten und „Zoll"-Ordnungswidrigkeiten ist zu eng. Die neuen Verbrauchsteuergesetze sehen anders als die Vorgänger-Vorschriften (z. B. § 7 Abs. 5 MinÖStG a. F., § 10 Abs. 3 TabStG a. F.) insoweit keine entsprechende Anwendung von Zollvorschriften mehr vor, die die Nichtverfolgung von Zollstraf-

taten und Zollordnungswidrigkeiten regeln. Somit kann das in Absatz 1 normierte sog. Schmuggelprivileg, das ein Absehen von der Verfolgung von Verstößen unter bestimmten dort genannten Voraussetzungen vorsieht, nicht auf die besonderen Verbrauchsteuern entsprechend angewendet werden. Darüber hinaus besteht auch keine eindeutige Rechtsgrundlage für die Erhebung eines Zuschlags nach Absatz 3 bei Zuwiderhandlungen im Verbrauchsteuerbereich, da die neuen Verbrauchsteuergesetze auch insoweit keine sinngemäße Anwendung dieser Vorschrift mehr vorsehen (anders noch in § 7 Abs. 1 Satz 1 MinÖStG a. F.).

Für eine Gleichstellung der Zölle mit den Verbrauchsteuern einschl. der Einfuhrumsatzsteuer ist es daher erforderlich, den Anwendungsbereich des § 32 auf Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten (§§ 369, 377 AO) auszudehnen, die sich auf Einfuhrabgaben i. S. von § 1 Abs. 1 Satz 3 beziehen und im grenzüberschreitenden Reiseverkehr im Zusammenhang mit der Durchführung eines Zollverfahrens begangen werden.

Entsprechend ist auch die Überschrift des Teils IX zu ändern.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift in ihrer bisherigen Form ermöglichte es, geringfügige Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Reiseverkehr unter bestimmten Voraussetzungen als solche nicht zu verfolgen, wenn ein Warenwert von insgesamt 600 Deutsche Mark nicht überschritten wird. Dies kann dazu führen, daß auch in Fällen, in denen Abgaben in nur geringer Höhe verkürzt wurden, der Warenwert aber höher als 600 DM ist, ein Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet werden muß, während eine Verfolgung nicht vorgesehen ist, wenn – z. B. bei Schmuggel hochsteuerbarer Waren – Abgaben in erheblicher Höhe verkürzt werden, der Warenwert jedoch unter 600 DM liegt.

Es ist somit sachgerecht, das Verfolgungshindernis an die Höhe der Steuerverkürzung zu knüpfen. Der als Höchstbetrag vorgesehene Betrag von 250 Deutsche Mark entspricht dem Betrag, der im Hinblick auf eine Einstellung nach § 398 AO noch als geringfügig angesehen wird.

Zu Absatz 2

Diese Änderung erfolgt aus den unter Allgemeines zu Nummer 12 dargelegten Gründen.

Zu Absatz 3

Wenn nicht alle der in § 32 Abs. 1 oder 2 genannten Voraussetzungen erfüllt sind, weil beispielsweise die Waren zur gewerblichen Verwendung bestimmt sind, ist bei vorsätzlicher Steuerverkürzung ein Strafverfahren einzuleiten. Das Strafverfahren kann nach § 398 AO ohne Zustimmung des Gerichts und ohne Auflagen wegen Geringfügigkeit eingestellt werden. In diesen Fällen wird der Hinterzieher gegenüber Tätern, bei denen die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 erfüllt sind, bevorzugt, obwohl die zuerst genannten Fälle grundsätzlich schwerer wiegen.

Es ist daher sachgerecht, zur Erledigung von Bagatell-Steuerhinterziehungen bis zu einem Verkürzungsbetrag von 250 Deutsche Mark bei Einstellung eines Strafverfahrens nach § 398 AO ebenfalls einen Zollzuschlag zu erheben.

Zu Nummer 12

Redaktionelle Änderungen im Hinblick auf die Änderung der offiziellen Bezeichnungen der Bundesministerien.

Zu Artikel 2

Mit dem vollständigen Inkrafttreten des Zollkodex zum 1. Januar 1994 ist das Abschöpfungserhebungsgesetz gegenstandslos geworden und damit aufzuheben.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333